

La Nueva Revisión Cuadrienal de la Defensa Estadounidense

The New U.S. Quadrennial Defense Review

Guillem Colom Piella*

Boletim Meridiano 47 vol. 15, n. 144, jul.-ago. 2014 [p. 32 a 36]

El pasado 4 de marzo, el Departamento de Defensa estadounidense presentó la *Revisión Cuadrienal de la Defensa 2014* (QDR) para establecer las líneas maestras de la política de defensa y la administración militar para el periodo 2014-18 (Department of Defense [DoD], 2014a). Fundamentada en los preceptos establecidos dos años antes por la *Guía Estratégica de la Defensa* (DoD, 2012) y el *Concepto Cardinal de las Operaciones Conjuntas* (Joint Chiefs of Staff [JCS], 2012), esta hoja de ruta pretende fijar las pautas necesarias para “*adaptar, remodelar y recalibrar las fuerzas armadas para anticiparnos a los cambios estratégicos y explotar las oportunidades que se nos presentarán en los próximos años*” mientras se garantiza el liderazgo del país en el orden internacional de la posguerra contra el terror.

Para lograr estos objetivos, esta hoja de ruta establece tres prioridades estratégicas – la defensa del país; el mantenimiento de la seguridad internacional y la capacidad para combatir y triunfar sobre cualquier adversario – que deberán satisfacerse en una coyuntura marcada por la crisis económica y el severo ajuste fiscal que está viviendo Estados Unidos.

En poco más de ochenta páginas divididas en cinco apartados más la evaluación del jefe de la Junta de Jefes de Estado Mayor a los planes propuestos por el Secretario de Defensa, esta estrategia de segundo nivel que formalmente debería haberse presentado tras la *Estrategia de Seguridad Nacional* que el Presidente Obama todavía no ha elaborado, expone con bastante detalle la estrategia de defensa del país, la estructura de fuerzas propuesta, los planes presupuestarios y otras decisiones que afectarán a la defensa estadounidense en los próximos años.

En primer lugar, en relación al entorno de seguridad la QDR asume los principios de la *Guía Estratégica de la Defensa* para recordar que el punto de mira estadounidense en los próximos lustros está en Asia-Pacífico. El hecho de que el grueso del crecimiento económico y el comercio, una importante parte de los recursos naturales y disputas políticas y el principal protagonista de Washington se encuentren en esta región hace de ella una prioridad estratégica para el país. Continúa con Oriente Medio y el norte de África como fuentes de inestabilidad, tanto por los choques entre chiíes y suníes, las actividades de Irán (aunque se haya logrado un acuerdo interino para interrumpir su programa nuclear), el desgobierno tras las primaveras árabes (que sientan las bases para extender la influencia del terrorismo yihadista) o la guerra civil Siria y la presencia de organizaciones vinculadas con Al Qaeda, algo que en los últimos días ha adquirido una enorme importancia tras el poder adquirido por las organizaciones terroristas ISIS e ISIL y la reciente proclamación del Califato Islámico en Irak. Por su parte, se argumenta que Europa comparte los valores, intereses y temores de Washington, por lo que en este continente no sólo se hallan los principales aliados del país, sino también se la considera crucial para enfrentarse a futuros

* Profesor del área de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Pablo de Olavide – España (gcolpie@upo.es)

retos cuando persista la violencia en Oriente Medio o el norte de África. Mención especial merece Rusia, de quien considera que su política y acciones violan la soberanía de sus vecinos y suponen un riesgo para la seguridad, tal y como se ha podido observar recientemente tanto en Crimea como en Ucrania.

Tras analizar el panorama internacional, la QDR intenta determinar las tendencias futuras. Asumiendo las líneas ya establecidas por otros documentos estratégicos, ésta estima que los mayores riesgos que se ciernen sobre la seguridad nacional del país provienen de los rápidos avances tecnológicos y su rápida difusión a nivel global, la interconectividad de las comunicaciones globales y las amenazas que se ciernen tanto sobre el espacio como el ciberespacio, dos bienes básicos para el desarrollo social, económico, político y militar estadounidense. No obstante, existen otros riesgos vinculados con el cambio climático y el crecimiento económico, que no sólo pueden motivar problemas ambientales, sino también incrementar la conflictividad y la geopolítica de los recursos naturales. Todo ello requiere que Washington mantenga – frente a las tentaciones aislacionistas que se están observando desde el final de la guerra contra el terror, con un creciente desenganche estratégico de los asuntos internacionales – el liderazgo global en base a sus intereses: la seguridad del país, la de sus aliados y socios; una economía fuerte y un sistema financiero abierto y estable; el respeto por los valores universales y los derechos humanos...y por supuesto la disuasión nuclear.

Una vez analizado el entorno de seguridad, la QDR detalla la estrategia de defensa. Fundamentada en los preceptos establecidos por la *Guía Estratégica de la Defensa* de 2012 y asumiendo que los ejércitos del país deberán prepararse para combatir en todo el espectro del conflicto (desde guerras híbridas contra actores no-estatales a acciones de alta intensidad contra países con armas de destrucción masiva, capacidades anti-acceso y de negación de área u otras tecnologías avanzadas), ésta pretende prepararse para los riesgos futuros recalibrando la arquitectura de defensa del país en tres grandes pilares:

- Protección del territorio nacional frente a cualquier contingencia, desde catástrofes naturales a ciberataques, actos terroristas o empleo de armas nucleares. Ello requiere que el Pentágono mantenga la disuasión, la capacidad de respuesta y mejore tanto la capacidad de apoyo a las autoridades civiles como la prevención de crisis.
- Mantenimiento de la seguridad internacional para garantizar la estabilidad regional, disuadir a los adversarios y apoyar a los aliados y socios de Estados Unidos. Aunque la zona prioritaria es Asia-Pacífico (reforzando los lazos existentes y estableciendo medidas de confianza mutua con China), la hoja de ruta también hace referencia a Oriente Medio (con el refuerzo del Consejo de Cooperación del Golfo) y Europa con el mantenimiento de la Alianza Atlántica como pilar del vínculo trasatlántico.
- Proyección global y capacidad para derrotar a cualquier adversario mediante el mantenimiento de medios suficientes y capaces de garantizar la defensa del país, la conducción de acciones antiterroristas en varias regiones del globo, disuadir cualquier agresión y garantizar la seguridad de los aliados y socios mediante la presencia avanzada. No obstante, si se desata un conflicto, Estados Unidos debe ser capaz de derrotar a un adversario en una guerra convencional mientras niega los objetivos o impone costes inaceptables sobre un segundo agresor en otra región del planeta. Esta decisión supone la vuelta al modelo de dos guerras para definir la estructura de fuerzas, el catálogo de capacidades y los patrones de despliegue y no sólo parece indicar la tradicional disuasión de Teherán y Pyongyang; sino también sugiere la ilusoria voluntad de contener a Irán y China con una estructura de fuerzas claramente insuficiente y una estrategia peligrosamente similar a la *Hold-Win-Win* que el Secretario de Defensa Les Aspin intentó aplicar en 1993, pero confiando en que las tecnologías vinculadas con la *Revolución en los Asuntos Militares* (RMA) permitirán suplir estas carencias (Colom, 2014).

La eficaz consecución de esta estrategia de defensa estará condicionada por la bajada del gasto de defensa. En 2011 se aprobó la *Ley de Control Presupuestario* que reducía la base de gasto – o la partida del presupuesto federal para garantizar el funcionamiento del Pentágono en condiciones normales – a los 487.000 millones de dólares, una cifra que podría doblarse si no se logra contener el déficit público en los próximos ejercicios presupuestarios. Además esta ley introdujo un mecanismo de *sequestration* de un 7% adicional que se activó automáticamente en 2013, cuando el gobierno y la oposición no lograron consensuar el techo de gasto.

Aunque para el bienio 2014-16 la financiación del Pentágono está asegurada, en 2016 podrían volver nuevamente los draconianos recortes en la base de gasto del país. Este escenario presupuestario no sólo puede comprometer los objetivos de defensa nacional, sino también los planes de investigación y desarrollo, los catálogos de capacidades, el volumen de fuerzas o su adiestramiento y disponibilidad. Tal y como se ha visto en los anteriores ejercicios presupuestarios, ello requiere tomar dolorosas decisiones – como la retirada de sistemas, la desactivación de unidades, la cancelación de compras o modernizaciones de armamento y material – a la vez que se incrementa la eficiencia del Pentágono.

Igualmente, el documento también indica que la guerra contra el terror ha supuesto una importante innovación táctica y técnica de las fuerzas armadas estadounidenses, que no sólo han crecido en experiencia e interoperabilidad, sino también en la integración de capacidades y la maduración de tecnologías avanzadas. Éstas, entre las que destacan la cibernética, la robótica o la inteligencia artificial, no sólo se estiman fundamentales para los conflictos futuros, sino que se espera que éstas puedan revolucionar la forma de combatir (o cambiar las reglas del juego bélico según el documento), dotando a Estados Unidos la supremacía bélica en línea con la RMA que centró los debates estratégicos del país en la década de 1990 (Colom, 2013 y 2008).

Finalmente, para implementar esta estrategia defensiva, el Pentágono realizará varios ajustes que ya empezó a realizar tras la eliminación de Bin Laden y el cierre *de facto* de la guerra contra el terror, en el patrón de despliegue global como el replanteamiento de la presencia avanzada, el incremento de la presencia naval – hasta el 80% de la flota – en la región Asia-Pacífico, el despliegue de nuevos módulos de fuerza para la respuesta a crisis o la configuración de unidades multinacionales.

Una vez planteada la estrategia de defensa, esta hoja de ruta fija los parámetros sobre los que debe organizarse la fuerza conjunta. Tras afirmar que la reducción del gasto en defensa requiere atajar con celeridad los desequilibrios que afectan la institución militar e implementar dolorosas medidas en la estructura de fuerzas y catálogo de capacidades para minimizar los efectos de la crisis económica sobre el liderazgo tecnológico y militar estadounidense, la QDR propone lo siguiente:

- Revisar los tres componentes de la *fuerza total* (la fuerza activa, la reserva y la Guardia Nacional) y reducir el volumen de las fuerzas armadas, que se conseguirá mediante una sensible disminución de los efectivos activos del Ejército de Tierra (de los 570.000 iniciales a 440.000 o 450.000 en el año 2019).
- Proteger todas aquellas capacidades consideradas clave, que comprenden el escudo antimisiles, la disuasión nuclear, las fuerzas de operaciones especiales, los sistemas C⁴ISTAR, las capacidades cibernéticas y espaciales o el ataque de precisión. El resto de capacidades son susceptibles de ser eliminadas del catálogo militar del país.

Además de proponer importantes reducciones en la estructura de fuerzas y catálogo de capacidades que están empezando a concretarse en el presupuesto de 2015, la hoja de ruta también plantea otras iniciativas encaminadas a disminuir el coste de la defensa. Entre ellas se hallan el control del gasto en personal, sanitario (que han aumentado de forma exponencial con la guerra contra el terror) y en materia de pensiones a los veteranos. Asimismo, la QDR propone otras medidas para incrementar la eficiencia del Pentágono como la racionalización

de los procesos, la reducción de las duplicidades, el control y negociación de las adquisiciones, la cancelación de programas ineficientes, el cierre de bases e infraestructuras, la reducción de los contratistas o la concentración de los puestos civiles en logística, inteligencia, ciberseguridad o adquisiciones.

Finalmente, la QDR alerta de los posibles efectos que la reducción del presupuesto y la imposición del techo de gasto pueden tener en la estrategia defensiva estadounidense. Ésta argumenta que el Pentágono puede aplicar la estrategia propuesta en esta hoja de ruta durante el bienio 2014-2015 – durante la vigencia de la ley presupuestaria de 2013 – pero si en 2016 vuelven a aplicarse los recortes planteados en 2011, los riesgos se incrementarán exponencialmente, en particular si no se aceptan las reformas propuestas o si no se logra fijar un marco presupuestario estable.

En caso de que estos recortes se perpetuaran, el Pentágono se vería obligado a limitar el nivel de ambición – reduciendo con ello la capacidad para implementar la estrategia – e incrementar los desequilibrios internos de las fuerzas armadas (procediendo a nuevas reducciones en los volúmenes de fuerza y en los planes de modernización), aumentando con ello el riesgo de la defensa estadounidense e incrementando la presión sobre sus socios y aliados.

Si se llegara este escenario, la prioridad de Washington sería la protección del territorio nacional estadounidense, la presencia en Asia-Pacífico (aunque reduciendo la capacidad de despliegue y respuesta a crisis de las fuerzas allí desplegadas) y Oriente Medio. No obstante, cabe preguntarse hasta qué punto los recientes sucesos en Crimea y los movimientos de Moscú en la región obligarán a Estados Unidos a replantearse esta estrategia y red desplegar nuevas fuerzas en el continente europeo como demostración de un vínculo trasatlántico que Washington cada vez considera más secundario.

Otros de los riesgos a los que se expone Estados Unidos según este documento es la pérdida de interoperabilidad entre sus fuerzas armadas y el resto de los ejércitos aliados, especialmente los europeos. Esta afirmación que choca con la realidad práctica – ya que la brecha de capacidades entre los ejércitos de ambas orillas del atlántico no ha hecho más que aumentar – parece constituir el enésimo aviso de Washington para que los socios del viejo continente compartan los costes y las responsabilidades de la defensa europea en una coyuntura marcada por la crisis económica y la completa inoperancia de la arquitectura europea de seguridad y defensa.

Además, la QDR también alerta de que estos recortes motivarán tanto la paralización de los programas de modernización como la cancelación de proyectos de investigación, lo que podrá crear deficiencias tecnológicas susceptibles de ser aprovechadas por los adversarios del país. Aunque la dilatación de los nuevos programas – especialmente los más revolucionarios – sería la última decisión que tomaría el Pentágono, la hoja de ruta argumenta que de continuar la crisis financiera éste podría verse obligado a realizar varias *elecciones no-estratégicas* que tendrían, indefectiblemente, impactos negativos en la defensa del país.

En conclusión, fundamentada en los preceptos establecidos en la Guía Estratégica de la Defensa de 2012, esta hoja de ruta consolida la transición estratégica del país hacia la región Asia-Pacífico y ratifica el final de una guerra contra el terror que ya empezó a cerrarse cuando Obama accedió a la Casa Blanca en 2008. Asumiendo la herencia recibida de Afganistán e Irak, la crisis económica que está azotando el país y los cambios que se están produciendo en el entorno internacional, esta hoja de ruta pretende reestablecer las capacidades de una fuerza agotada tras trece años de guerra, explotar las lecciones aprendidas de estos conflictos para no repetir sus errores y racionalizar el funcionamiento del Pentágono con el fin de preparar la defensa estadounidense para el futuro y mantener la brecha militar de sus fuerzas armadas respecto a sus potenciales adversarios.

En los próximos años, Estados Unidos deberá completar esta transición estratégica codificada en la *Revisión Cuadrienal de la Defensa* en un contexto de crisis económica. Ello requerirá responsabilidad de todos los actores involucrados y la determinación de realizar los cambios previstos, aunque éstos sean dolorosos. El inmovilismo no es una opción y Washington lo sabe muy bien.

Referencias

- BELASCO, Amy (2013). *Potential Effects on Defense Spending of a Year-Long Continuing Resolution and the March 2013 Sequesters*. Washington DC: Congressional Research Service.
- Chairman of the Joint Chiefs of Staff [CJCS] (2011). *The National Military Strategy of the United States of America. Redefining America's Leadership*. Washington: Government Printing Office.
- COLOM, Guillem. "La seguridad y la defensa estadounidense tras la guerra contra el terror". *Colombia Internacional*, n. 80 (2014): 267-90.
- _____. "Cambio y continuidad en el pensamiento estratégico estadounidense desde el final de la Guerra Fría". *Revista de Ciencia Política*, v. 33 n. 3 (2013): 675-92.
- _____. (2008). *Entre Ares y Atenea: el debate sobre la Revolución en los Asuntos Militares*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado – UNED.
- Department of Defense [DoD] (2014a). *Quadrennial Defense Review 2014*. Washington DC: Government Printing Office.
- _____. (2014b). *Fiscal Year 2015 Budget Request*. Washington DC: Government Printing Office.
- _____. (2012). *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*. Washington DC: Government Printing Office.
- ETZIONI, Amitai. "Who Authorized Preparations for War with China?". *Yale Journal of International Affairs*, v. 8 n. 2 (2013): 37-51.
- Executive Office of the President of the United States. 2014. *Fiscal Year 2015 Budget of the U.S. Government*, Washington DC: Office of Management and Budget.
- Joint Chiefs of Staff [JCS]: *Capstone Concept for Joint Operations: Joint Force 2020*, Washington DC: GPO, 2012.
- National Intelligence Council, 2012): *Global Trends 2030: Alternative Worlds*, Washington DC, NIC, 2012.

Resumen

A principios de marzo de 2014, el Departamento de Defensa estadounidense presentó la Revisión Cuadrienal de la Defensa, un trabajo que detalla la estrategia de defensa del país, la estructura de fuerzas propuesta, los planes presupuestarios y otras decisiones que afectarán a la defensa estadounidense para los próximos cuatro años. El artículo realiza un análisis de los contenidos y las propuestas de este documento estratégico.

Abstract

In March 2014, the U.S. Department of Defense issued the *Quadrennial Defense Review*, a document that outlines the country's defence strategy, the proposed force structure, the budgetary plans and other decisions that will affect the American defence for the next four years. The article analyses the content and proposals of this strategy.

Palabras-clave: Estados Unidos; Seguridad; Defensa; Estrategia; Fuerzas Armadas; Presupuestos

Keywords: United States; Security; Defence; Strategy; Armed Forces; Budget

Recebido em 11/07/2014

Aprovado em 30/08/2014